



:: [portada](#) :: [Ecología social](#) ::

26-11-2012

Rebelión por el futuro de la costa

Fernando Prieto
Rebelión

El 99% de ciudadanos exigen el uso y disfrute de un bien común.

El proyecto de ley de costas que se está debatiendo en el Congreso y que pretende sustituir la de 1988, va a generar un enorme caos en la costa: crea inseguridad jurídica, aumenta el riesgo ambiental, permite una gran desamortización de terreno de todos, aumenta la privatización y por tanto la desigualdad, no tiene en cuenta ni el cambio climático ni criterios científicos y además va resultar cara para los presupuestos del estado, se puede hablar de tragedia de los comunes en la costa. Por todas estas razones, además de la falta de transparencia y la inconstitucionalidad GREENPEACE ha instado a los partidos a presentar una enmienda a la totalidad a la ley de costas. Por ahora PSOE, UPyD e Izquierda Plural han anunciado a la organización ecologista su intención de presentar dicha enmienda a la totalidad.

SOBRE LA COSTA

La costa ha ejercido desde siempre una fuerte fascinación sobre los humanos. En estas latitudes, y especialmente en el mediterráneo y las islas, la belleza del paisaje, la moderación del clima, las posibilidades de recreo han supuesto y suponen una fuerte atracción. En la franja litoral reside una parte importante de la población y se posicionan sectores estratégicos claves del país: el turismo, la pesca, la acuicultura, el sector portuario, etc... Los 8.000 kilómetros de litoral, si se consideran los primeros 500 metros, delimitan una franja escasa, del orden del 0,5% de la superficie del país (y del 4,2%, hasta los primeros cinco km). Esta superficie concentra el 44% de la población y tiene además valiosos espacios protegidos (Doñana, el Delta del Ebro, la Albufera, Cabo de Gata, etcétera) con sus importantes bienes y procesos ecológicos a conservar. Los valores naturales, la calidad del agua y paisajística que todavía quedan están relacionados con el 80% de los turistas que van al litoral del total de los 55 millones que visitan España. Este sector se revela como uno de los escasos que pueden seguir tirando de la economía nacional.

Por ello, la franja litoral es "un recurso escaso, absolutamente clave, estratégico y no renovable", en el que, desde el punto de vista de la sostenibilidad, "se deben minimizar las tasas de consumo y propiciar la reutilización del mismo, y por supuesto dejar zonas tal como están para las próximas generaciones". Por otra parte, la gestión del litoral es muy compleja desde el punto de vista administrativo por la existencia de unos 500 municipios según la distancia a la línea de costa, 23 provincias y 10 comunidades autónomas y por las múltiples



políticas y expectativas que gravitan sobre el mismo.

Este ecosistema ha sido profundamente transformado durante las dos últimas generaciones. La principal causa de deterioro ha sido la urbanística, las extensas fachadas litorales de segundas residencias, los kilómetros y kilómetros de paseos marítimos, etc. La presión ha sido tal que hoy, ya casi la mitad de los primeros 500 metros en el litoral mediterráneo (un 43%) ya está construida. Con los datos del proyecto Corine Land Cover se observa que la tasa diaria de urbanización en esta franja, (que además es la más expuesta a la irregularidad climática y los fenómenos climatológicos adversos), ha sido de dos hectáreas diarias de 1987 a 2005, pasando de 58.000 hectáreas a 72.000 en solo 18 años. En los dos primeros kilómetros de litoral fue de 6,2 ha/día. Políticas públicas como la realización de infraestructuras de alta capacidad, la habilitación de nuevos aeropuertos de bajo coste, crear grandes superficies comerciales, o la declaración de espacios protegidos han jugado un papel clave. Unido a estas políticas, se observa un "proceso de basculación de la población española hacia el litoral";, lo que se ha denominado la litoralización de la población española. Algunos municipios han multiplicado el número de viviendas por 10, o por 100, sin los necesarios servicios públicos, sin guarderías, hospitales, centros de ocio, etcétera, pero también sin depuradoras, sin adecuada gestión de residuos, etcétera, y han generado urbanizaciones que además la mayor parte del año quedan vacías. Esta hiper urbanización y falta de infraestructuras ambientales adecuadas, que ya existe en gran parte del litoral mediterráneo y las islas, se ha extendido a multitud de enclaves en el norte de España, generando graves problemas de congestión, calidad paisajística, de aguas, dotación de infraestructuras sociales, etcétera, que implican una superación de la capacidad de carga en numerosos destinos turísticos. Este hecho ha determinado que peligre a corto plazo incluso este sector, favoreciendo que vuele a otros lugares, con mejores paisajes, mejor calidad del agua, etcétera. Ya hay competencia en el mediterráneo y en otros entornos, donde se anuncia el "mediterráneo tal como era". Esto no lo dicen los ecologistas, sino la propia industria hotelera, y el problema no es que lo diga ahora, sino que lo hace realmente, desde hace ya años... con destinos menos sobresaturados y degradados como México, República Dominicana o Brasil. El sector turístico, inmobiliario y constructor, buscando hasta la primera línea de playa y contribuyendo a la congestión de una forma suicida han determinado, con su hipertrofia, que actualmente el mediterráneo acumule el 63% de vivienda nueva pendiente de venta. Unas 518.000 viviendas, las dos terceras partes del stock de vivienda nueva existente en España.

Esta ocupación de la primera línea del litoral tiene graves consecuencias sobre la funcionalidad física y ecológica del litoral, la dinámica de materiales en la costa, la biodiversidad, la estabilidad de las playas e incrementa el riesgo sobre los bienes por temporales, tormentas, etcétera. Estos servicios de los ecosistemas se han reducido de una forma muy importante, como ha quedado claro en el reciente proyecto Ecosistemas del Milenio. Además, estos riesgos se acentuarán con el cambio climático.

Ha sido pues la falta de planificación, previsión, transparencia, rendición de cuentas y visión global el principal peligro para la sostenibilidad de este frágil ecosistema. Y si bien es cierto que podemos encontrar ejemplos de buenas prácticas en algunas CCAA, Consejos Insulares y municipios, es evidente que la mayor parte ha evolucionado hacia pautas menos sostenibles.



LA LEY DE COSTAS DE 1988

A finales de la década de los ochenta, intentado aminorar algunas de estas tendencias que se adivinaban insostenibles, y en contra, de lo sugerido por G. Hardin en 1968 sobre la Tragedia de los Comunes, donde parecía que el egoísmo y el beneficio particular era capaz de acabar con cualquier recurso común se diseñó la Ley de Costas. Esta Ley está en la línea de la defensa de los comunes, que hoy aparece argumentada por académicos como la reciente premio Nobel de 2009 Elinor Ostrom, que nos demuestran que la inteligencia colectiva y la gestión racional de los recursos, con adecuados niveles de gobernanza, son capaces de encontrar soluciones para salvaguardar un recurso común. La Ley de Costas de 1988, amparada en el artículo 132.2 de la Constitución esgrimía como los bienes de dominio público en general, los comunales y los que integran el Patrimonio Nacional, están subordinados al interés general, y así se refiere en concreto a los bienes destinados especialmente al servicio del interés público, como la costa, mediante su afectación como temas que están fuera del comercio (*res extra commercium*). Esta Ley pretendía delimitar, en un plazo de cinco años, las zonas de dominio público, (DPMT) prohibiendo la construcción en las mismas. La Administración central, desde esa fecha fue construyendo con desigual fortuna y desesperante lentitud un espacio público. En el 2009, provincias como Alicante tenían solo un 75% deslindado, y aún hoy, queda un porcentaje conflictivo en toda la costa a deslindar. Hubo problemas como la falta de criterios científicos claros, de publicación en catastro y articulación en instrumentos, como que registradores y notarios tuvieran fe de lo que era público, etcétera. Por otra parte, se consintieron miles de ocupaciones ilegales que va a ser difícil revertir a terreno público, incluso impidiendo el acceso a las playas o al mar, (aunque estas edificaciones están en una detallada base de datos). Además, recientemente, se legisló a favor de empresas, como en el caso de Petronor o urbanizaciones como en el caso de cabo Rosas, en la Ampuria Brava.

La Ley permitió la existencia de edificaciones previas como concesiones estatales durante 30 años (prorrogables hasta 60) antes de que estos terrenos pasaran otra vez a dominio público. Este plazo acaba en 2018 y era conocido. Si este plazo se alarga, los que lo han cumplido no pueden ser ahora los perdedores; sino, serán, como es lógico los primeros en reclamar. A pesar de estos graves problemas, en general, la Ley de Costas ha funcionado. Las diferentes Administraciones que han gobernado, es decir UCD, PP y PSOE, prácticamente en periodos de ocho años, la han llevado a la práctica, si bien con diferente entusiasmo. El trabajo muy profesional de cientos de ingenieros y algunos ecólogos, ha defendido con uñas y dientes este espacio de todos, a pesar de que las presiones han sido enormes por parte de promotores, Ayuntamientos y Comunidades Autónomas que en muchas ocasiones han permitido la construcción sin preocuparse siquiera de los gastos que iba a provocar posteriormente. Probablemente las dos mejores, y posiblemente únicas, aportaciones significativas de la política ambiental española han sido la consideración de las cuencas hidrográficas como unidad de gestión y la delimitación de un dominio público común a lo largo de la costa. Ideas hoy exportadas y que han servido de ejemplo a la legislación de otros países.



PROYECTO DE NUEVA LEY COSTAS DEL PP: ley de protección y uso sostenible del litoral que modifica la de 1988

Arbitrariedad. Privatización. Inseguridad. Falta de transparencia. Inconstitucional. Enormes impactos ambientales. Pérdida de calidad paisajística y de turismo. Estos pueden ser algunos de los titulares para ilustrar el anteproyecto de Ley de Protección y Uso Sostenible del Litoral, llamada también Ley de Costas. Una vez más un título con la palabra sostenible para justificar todo lo contrario.

Aunque el Anteproyecto obliga y este aspecto es positivo, a incorporar en el Registro de la propiedad todos los deslindes, las consecuencias de esta política serán mayor urbanización, mayor gasto público en protección y menores recursos comunes para el 99%. Es obligatorio señalar que la costa es, por definición, dinámica, en unos sitios crece y en otros se erosiona. Por ello sería obligatoria una nueva clasificación para estas propiedades, que literalmente pueden quedar en mitad del mar a pesar de ser muy legales.

El litoral mediterráneo, parte del atlántico y del cantábrico han sufrido un proceso "acelerado" e "intenso" de urbanización del suelo en los primeros kilómetros de costa. Entre 1987 y 2005 se urbanizó a una media de más de dos hectáreas cada día en los primeros 500 metros, lo que supone que en menos de una generación casi la mitad del litoral mediterráneo -un 43%- se ha convertido en artificial. El sector inmobiliario y constructor tendrá otra pequeña burbuja, esta vez todavía mas cerca del agua, sobre este recurso "muy atractivo, escaso [la franja de 500 metros es tan solo el 0,5% del territorio] y no renovable". Desaparecerán bajo el cemento playas, salinas, marismas, zonas húmedas. El turismo disminuirá, en busca de otros destinos mejor conservados y con mayor calidad paisajística, como ya está sucediendo.

Disparates y agravios

Por otra parte, la falta de criterios científicos, que permite construir hasta los 20 metros, con la destrucción consiguiente de ecosistemas y zonas naturales existentes, unida a la no consideración del cambio climático, determinará que parte de estas construcciones se vean afectadas por tormentas y temporales y se deberán (¿o no?) proteger por el Estado, aportando éste, año tras año, o temporal tras temporal, recursos cuantiosos para proteger inversiones y propiedades privadas. Además se generará una mayor conflictividad entre diversos municipios: en unos hay amnistía o se permiten chiringuitos y en otros no; en unas playas se autoriza construir hasta 20 metros y en otras no. Así como se abre un agravio entre propietarios según sean nuevos deslindes o antiguos. Es previsible que los no "beneficiados" reclamen, como es lógico, las nuevas condiciones y se genere, esta vez sí, una mayor inseguridad jurídica que la que se pretendía resolver. Aparte, es probable que existan preceptos directamente inconstitucionales. La ley de 1988 se aprobó por unanimidad y ha sido aplicada por los dos partidos, si bien con distinto entusiasmo y, aunque ha sido insuficiente para la protección del litoral, es mucho mejor que cargársela, como propone este Anteproyecto. El futuro va en la línea del Protocolo del Mediterráneo de gestión integrada de zonas costeras, firmado y obligatorio para España desde marzo de 2011, cuyas directrices están siendo adoptadas por



sociedades más avanzadas y que propone líneas de conservación del litoral, integración de políticas de aguas y mar, enfoque ecosistémico, etc, es decir criterios de conservación más rigurosos sobre este espacio estratégico.

Sin embargo, éste es un anteproyecto que privatiza bienes comunes, que posibilita destruir zonas naturales de gran valor ecológico, que va en contra del sentido común y de la opinión del 99% de la población y que, paradójicamente, genera inseguridad jurídica. Sería lógico y deseable que hubiera consenso entre los partidos y el grueso de la sociedad civil buscando los intereses generales del conjunto de los ciudadanos. Una ley que determinará los usos del litoral en los próximos decenios y que debería tener la sostenibilidad como uno de sus ejes y no solo en el enunciado.

Pura Arbitrariedad. Se permite la gran desamortización en la costa.

10 municipios con 11 núcleos se amnistían.¿Porqué estos y no otros?

Dentro de ellos se incluye la isla de Formentera donde "se hará un deslinde más laxo" es decir, se permitirá edificar más cerca del mar. No se encuentra justificación para incluir estos municipios y esta isla, y no otros. Es decir, que la Ley incluye criterios arbitrarios. Se abre la posibilidad de que el resto de núcleos costeros solicite también esta amnistía.

Se consolidan las situaciones de privilegio.

Hasta 135 años para derribar los edificios ilegales.

La suma de los 30+30 años permitidos hasta ahora, en los que se tenían que derribar las edificaciones en el dominio público marítimo terrestre y los 75 años añadidos por este anteproyecto serán difícil de explicar a los municipios que han cumplido con sentencias firmes del Tribunal Constitucional. Estas casas se podrán arreglar, comprar y vender. Es decir, se permite que los edificios permanezcan durante seis generaciones. Ninguno de nosotros veremos una mejoría en el litoral establecida por este gobierno ¡hasta 2123!.

Beneficio de unos pocos y pérdida de casi todos con graves riesgos por temporales que deberemos pagar todos.



20 metros de protección frente a los cien actuales.

20 metros es la distancia en que se autoriza a edificar en rías y en determinadas playas urbanas, reduciendo la servidumbre de protección desde los cien metros "en atención a características topográficas o hidrográficas". Se consiente que las industrias ("extractiva, energética, química, petroquímica, textil y papelera") situadas en dominio público puedan prorrogar la concesión con un informe. Privatiza marinas artificiales como Ampuria Brava y permite a los chiringuitos mayores espacios y periodos de permanencia en la playa. Las salinas y demás zonas que se inundan también entrarán en el "libre" mercado.

GRAVES RIESGOS DE CAOS POR UNA NUEVA LEY DE COSTAS MÁS PERMISIVA

Es cierto que hay que mejorar la Ley de Costas. Esta Ley, fue avanzada en su época, pero cuando se legisló en su día no se pensó que habría tal presión urbanística. Tampoco existían las Comunidades Autónomas con sus actuales competencias.

Además, tampoco, se veía venir con la magnitud que ahora se comprueba el incremento del riesgo del cambio climático. El aumento del nivel del mar, el cambio en la dirección y magnitud del oleaje, y las trayectorias de los temporales supondrán cambios en las playas y tendrán efectos en las infraestructuras. Tampoco se veía tan claras las exigencias y demandas por parte de la sociedad para la protección de la costa como existe actualmente. Ni las importantes zonas de litoral ya degradado. Esto hechos obligan a la permanente actualización del DPMT. La relajación de esta ley de costas implicaría graves riesgos sobre el porcentaje sin edificar, pero además abriría el "melón" sobre las decisiones y sentencias ya cerradas, de forma que todos los propietarios y promotores querrían que se les aplicase la nueva ley, creando, ahora sí, inseguridad jurídica al perjudicar injustamente a los que ya cumplieron con ella.

ESCENARIOS DE FUTURO: TENDENCIAL O "MAD MAX"



Parece necesario lanzar el debate de cuál debe ser el futuro de la costa. Es posible imaginar un "escenario tendencial", donde se mantenga el ritmo de urbanización, hasta la colmatación del litoral como sucede en algunas provincias mediterráneas. En tan solo 126 años, por ejemplo, en la franja de 500 metros en el mediterráneo ya estaría todo construido (158 años en 1km y 191 años en 2 km). Este modelo seguido, además, es caro. Hay un importante presupuesto de la administración para re-poner playas, donde no las hay y donde todos los años se las lleva el temporal, o costosas obras de ingeniería para proteger construcciones o urbanizaciones que invaden el dominio público. La gran vulnerabilidad de este modelo, con el cambio climático, se verá incrementada en el tiempo.

UNA COSTA MÁS NATURAL IMPLICARÍA MENOR GASTO

El abandono del turismo por otros entornos mejor conservados todavía no se ha visualizado por el "espejismo a corto plazo" del aumento de la llegada de viajeros por las inestabilidades de otros países como Túnez o Egipto. El 80% aproximado de esos turistas están viniendo al mercado español. Cuando se establezcan estos países bajará el número de visitantes. El parón en la construcción desde finales del año 2007, puede parecer que está ahora bajo control, sin embargo las grandes reservas de suelo ya recalificadas como urbanizable (aunque no esté urbanizada), son un riesgo latente para la "destrucción de bienes colectivos y privatización" de la costa. La edificación en los primeros kilómetros de costa nos llevaría a más de lo mismo, situación que nadie puede creer que sea la deseable.

UNA VISIÓN DE FUTURO: LA INTELIGENCIA COLECTIVA APLICADA AL LITORAL

También es posible imaginar un nuevo escenario, que se podía denominar de la "inteligencia colectiva", con una aplicación rigurosa del deslinde y el acceso público, con una contención de la urbanización, una política de declaración de espacios protegidos, de valoración del paisaje y restauración de ecosistemas. Se potenciarán usos como pesca de bajura, agricultura y ganadería tradicional en las zonas costeras. El turismo y el amplio porcentaje de población que vive en las costas, es evidente que preferirán, paisajes bellos y zonas no degradadas y elegirán sin duda un marco estable y sostenible en vez del escenario tendencial caracterizado por la congestión y la contaminación. Si se utilizan criterios de eficiencia, eficacia, pertinencia, sostenibilidad y transparencia, sin lugar a dudas este segundo escenario será el deseable.



MEDIDAS CONCRETAS: HACIA LA SOSTENIBILIDAD DEL DESARROLLO EN EL LITORAL

En el año 2007 se aprobó la Estrategia de Sostenibilidad de la Costa que iba en este sentido. En 2011, España ratificó el Protocolo del Mediterráneo y aprobó una Ley de protección del Medio Marino avanzando en las líneas marcadas por la UE. Prácticamente las políticas litorales de todos los países caminan hacia la gestión integrada. Es muy probable que la inmensa mayoría de la ciudadanía prefiera una nueva ley más rigurosa y exigente, basada en la mejor ciencia disponible, que incluya la [Gestión Integrada de Zonas Costeras], la demanda de calidad de la sociedad y la consideración del riesgo ineludible del cambio climático. Es evidente que la protección de la franja de 100 o incluso 500 metros, aunque hubiera sido total, hubiera sido totalmente insuficiente para defender el litoral, por ello será necesaria la permanente y positiva implicación y participación de Ayuntamientos y Comunidades Autónomas pero siempre con el objetivo común de proteger el litoral. Estas actuaciones implican devolver a todos lo que es de todos, rescatando el enfoque de los comunes; y deberá suponer, entre otras, medidas tales como la aplicación de sistemas de compensación a municipios que no hayan deteriorado su costa y se les resarza por el no desarrollo masivo urbanístico. Estos municipios que conservan estos ecosistemas litorales, generan servicios para todos y por ello deben ser compensados. Un sistema puede ser el del "pago por servicios ambientales" que funciona en países como Costa Rica, o figuras como custodia del territorio, etcétera.

Además de otras medidas como la necesidad de restauración ecológica del litoral de amplias áreas húmedas, marismas, playas, áreas degradadas, etcétera; el aumento de áreas protegidas en el litoral, tanto terrestres como marinas, que es clave para detener el proceso de degradación de la costa; mejorar la calidad de las aguas, tanto marinas como litorales o de estuarios con nuevas y mejores depuradoras, inventarios de vertidos y mayor vigilancia sobre buques; una contención en las zonas construidas y del modelo turístico; la realización y difusión de códigos de buenas prácticas en el litoral; el reforzamiento de la gobernanza institucional con la coordinación de los diferentes niveles administrativos; una integración de políticas que afectan al litoral y el aumento de la capacitación de la sociedad civil para proteger a la costa con campañas de difusión y concienciación y pertinentes sistemas de información. Y sobre todo la necesidad de planificación del litoral en su conjunto. No municipio a municipio, sino en términos supramunicipales, provinciales y de Comunidades Autónomas.

REBELIÓN POR EL FUTURO DE LA COSTA

En definitiva, el 99% debe tomar partido. Frente a unos 20mil afectados según la plataforma de la ley de costas, existen millones de habitantes del territorio y de turistas que desean una costa bien conservada y protegida APRA el futuro. Una visión basada en la sostenibilidad que considerara el recurso no como un recurso minero y no renovable sino como una recurso que es necesario conservar, con funcionalidad, diversidad, etcétera, para las generaciones futuras, donde los empresarios y promotores busquen rentabilidades sostenibles y no solo pan para hoy, respetan las reglas y cumplan las leyes y donde los políticos, legislen para el 99 % de la población y sus



decisiones se basen en la mejor ciencia disponible. Avanzar en otro sentido sería ir contra la sostenibilidad, hacia un modelo más caro, ineficiente, desigual y contra la propia modernidad, tendiendo hacia un escenario insostenible donde triunfará la tragedia de los comunes y no la inteligencia colectiva. España tiene todavía, en algunas zonas, costas diversas y excepcionalmente valiosas. El desarrollo de los sectores económicos y también la calidad de vida de las generaciones actuales y venideras están determinados por el alcance y los modos de esta ocupación del litoral.

Se trata de avanzar en la defensa de lo común. Ahora que se está revisando el modelo de desarrollo, sería muy importante analizar el pasado para entender la actual crisis y planificar un futuro más seguro y sostenible. Es necesario dejar el litoral y la costa para las generaciones futuras. Se ha de valorar la costa, las playas, los humedales, los estuarios, las dunas, como los ecosistemas escasos, valiosos e insustituibles que son y que hay que gestionar de una forma prudente, sin despilfarrar y con mucha inteligencia. Si se siguen estas pautas, creemos firmemente que las generaciones futuras y la nuestra misma lo agradecerán en muy poco tiempo.

(* común: de los comunes, adj. Dicho de una cosa: Que, no siendo privativamente de nadie, pertenece o se extiende a varios. Bienes, pastos comunes)